

<書評>

シャロン・ビーダー『電力自由化という壮大な詐欺：誰が規制緩和を望んだか』高橋健次（訳）、草思社、2006年（Sharon Beder, *Power Play: The Fight to Control the World's Electricity*, The New Press, 2003）

名和洋人

1980年代以降、英国次いで米国を中心に「新自由主義イデオロギー」は政府の介入や規制に対して批判を強め、各種公益事業での民営化や規制緩和の原動力となってきた。わが国においても鉄道、通信など一連の民営化・規制緩和が同様の環境の中で進展してきた。

本書は、1990年代に入って以降急速に進みつつある電力事業の民営化あるいは規制緩和について、これがいかに実現に至り、さらにはいかなる結末を迎えたのか数多くの事例と膨大な資料・文献を踏まえつつ解明したものである。特に米国における電力事業の民営化・規制緩和の分析に多くの紙幅を割いている。著者のシャロン・ビーダーは、土木関係の技術者としてのキャリアを数年積んだのちに、大学院へ進学して社会科学者へと転進したニュージーランド出身の研究者である。

さて、本書の内容を順に紹介していこう。第1部「戦略の確立：規制緩和以前の米国電力産業」では、米国における電力事業の草創期（20世紀初頭）から1960年代までの時期において、民間電力会社が電力供給の支配権獲得を目指して行った政治的戦略や大規模な宣伝活動について歴史的に概観している。のちに1980年代から90年代にかけて、世界中で他国政府を譲歩させて電力民営化を実現させ電力事業に参入したときや、米国内で電力の規制緩和拡大にこぎつけた場合にも、民間電力会社は初期の手法と同様の行動をとった。当時、電力を利用する一般消費者や小規模企業からの多数の懸念の声や反対運動があったにもかかわらず、民間電力会社が国家レベルの政策として電力の民営化と自由化を実現に結び付けるに至った経過を明らかにしている。

第2部「市場原理主義と強欲：米国の規制緩和」では、1980年代から90年代にかけて、民間電力会社の資金力を背景に各種シンクタンクが宣伝した自由主義イデオロギーと政治家に対する活発なロビー活動のなかで、各種電力事業規制が緩和されていった経緯を詳しく分析している。電力持株会社の過度の利益追求を抑制し電力消費者の利益確保に不可欠であった1930年代のルーズベルト政権下において成立した公益事業持株会社法が、この間、急速に規制力を

失うなどした。その結果として各民間電力会社は適正価格での電力の安定供給義務を各地で免れることでコスト削減に取り組んだほか、半世紀前と同様に過度の利潤追求や高額な料金設定が許されるようになったと著者は言う。特に第6章「カリフォルニアでの莫大な儲け」は興味深い内容であった。2001年にカリフォルニア州で頻発した停電災害はこうした文脈の中で理解すべき人災であると著者は厳しく批判する。停電災害自体を電力価格値上げなどの脅迫手段ではないかとも疑問を呈した。第8-9章においては、デリバティブ取引に深く関与し世界的なエネルギートレーダーとして知られたエンロンの興隆と破綻について鮮明に描き出すことに成功している。あらゆる面での同社の執拗なまでの利益追求行動にはひたすら驚かされた。

第3部「電力自由化という実験：英国の規制緩和」では、第二次大戦後に国営化されてきた電力事業が、サッチャー政権成立ののち次第に民営化された経緯と結果について描写している。それまで垂直的に統合されていた国営電力システムは民営化にあたり、発電、送電、配電、電力小売、にされた。例えば、発電部門においては国営の発電設備を二分割して二社に引き継がせ両者の競争により電力価格低下を目指す、などといった手法であるが大きな問題が生じた。この発電部門における事例を見よう。発電所のなかで原子力発電所だけは廃炉などの費用負担が大きすぎて引き継がれず、この点だけ税負担が必要となるなど、民営会社にとって有利な措置が数多く施された。さらに、民営化にあたって設置された卸売電力取引市場（発電業者と電力小売業者との間の電力取引市場）は有効に機能しなかった。すなわち、発電を担う民間電力会社が市場支配力を背景に電力取引価格を高止まりさせ、より大きな利益の獲得に奔走したのである。そのため民営化の恩恵は電力消費者（特に低所得者層）には行きわたらなかった。かつての「電力民営化は消費者のため」との宣伝文句が完全に裏切られた瞬間であった。驚くべきことに、その後電力自由化に着手した国も、こうした失敗から学ぶことなく同じ失敗を繰り返すなどしているのである。

第4部では、日本における電力供給体制の歴史と現状に関して簡潔にまとめている。日本における電力供給体制が徐々に自由化されるに従いコスト重視が進み、労働条件や保守管理水準の切り下げが進められた点を著者は指摘している。また安全性と信頼性の確保、エネルギーの安全保障さらには環境保護の軽視を憂慮する。

ここで原書と訳書の間の相違に言及しておこう。原書の構成は5部構成であり、それに序文と結語がつけられている。すなわち、今回翻訳された、序文、第1部から第3部に加えて、第4部として「オーストラリア」、

第5部「世界に広がる自由市場」、さらに結語が与えられていた。訳書の第4部「日本の電力自由化」は原書にはなく、日本語版出版に当たって新たに書き下ろされたものである。

このうち今回、結語の邦訳に至らなかった点は残念である。電力自由化に関して経済学的な整理が与えられていたからである。以下、簡単に紹介しよう。第一に、電力の民営化あるいは規制緩和に伴って生じるとされたさまざまなメリットが、ことごとく反故にされてきたと断じる。サービスと電力価格の改善を約束していたが、化石燃料価格が下落するなかで逆に電力価格値上げの事態に見舞われた。維持管理費の削減、労働条件の悪化、消極的な資本投資のため発電能力が不足し大規模停電の頻発をもたらしたと批判する。費用に対して利益の小さい農村部のサービス水準低下という問題も生じた。環境保護団体も「規制緩和により再生可能エネルギーなどが積極的に導入されて環境問題にプラスに働く」と信じ込まされた。しかし環境コスト負担に関わるインセンティブが課されなかったため、逆に化石燃料による発電量が増加し二酸化炭素の排出削減どころではなかった。

第二に、電力の民営化や規制緩和に伴う勝者と敗者が峻別されて明示された。敗者は大多数の電力消費者、民間電力会社救済時の財政負担を支えた納税者である。勝者は民間電力会社であり、役員を各社に派遣して電力産業全体の主導的役割を果たした銀行等金融機関であった。エンロンのような破綻した企業もあるが、そこでも経営者は破綻直前に巨額報酬を得るなどしたのである。

第三に、電力の民営化・規制緩和の虚構が露呈して反対意見が拡大し、これが新たな「政治的うねり」となりつつあることを指摘している。

なお、ここで述べた原書と訳書の相違を見ると、後者においては結論を先取するかたちで民営化の現状を端的に紹介した序文が重要な位置づけを与えられているように見える。

以上のように、これまで十分な分析のなかった電力民営化・規制緩和の現実を活写することに本書は成功している。しかしながらもう一步踏み込んでもらいたい点もあった。以下に示そう。

第一に、電力産業の規制緩和・民営化が他の公益事業のそれと比較していかなる特徴を持つものなのか、簡単でもよいかから言及してほしかった。電力産業は、民営化あるいは規制緩和後も市場において事実上の地域独占を維持し続け、その競争環境は不完全なものであった。この点に他の公益事業の場合と比べて特徴がある。両者の比較分析を深めることにより、電力以外の公益事業民営化の全貌についても、より広い視野から理解できるのではなかろうか。

第二に、民営化に伴い当該産業における労働組合運動の衰退について各所で指摘していたが、その際の経緯や経過に関わる記述が少なかったことは残念だ。公益事業の民営化全般について同様の事態が世界各地で生じていることを想起するに、こうした点の充実は必要ではなかったか。

第三に、日本の電力自由化の帰趨についてより詳細な分析が必要であろう。本書の第4部「日本の電力自由化」は邦訳の出版にあわせて新たに書き下ろされたもので紙幅も限られる。もっともこの点については、わが国の研究者の奮起が必要であることは言うまでもない。

わが国においては、2000年3月に高電圧需要家を対象として小売市場の部分的な自由化が開始された。その後、2004年4月、2005年4月には、これまでに比べ、より低電圧需要家へ拡大する方向で自由化が進展した。現在、電力自由化の対象をさらに拡大するべく議論が活発化している。一方で化石燃料価格高騰による経営上の困難や、地震発生に伴う柏崎・刈羽原子力発電所の停止などの事態も生じた。電力の安定供給、放射能漏れ防止などの安全対策、二酸化炭素排出量等の環境問題への注目も集まりつつある。米国をはじめ諸外国における自由化の経験の中で様々な弊害も顕在化してきた。電力自由化のさらなる深化を目指す議論は、こうした新たな状況下でいかなる経過をたどるのだろうか。今後も注視しつづければならない重要な問題なのである。

いずれにせよ、電力という公益事業の自由化・民営化・規制緩和について批判的に検討し、その実態を暴いた本書は民間企業の本質を改めて浮き彫りにするものとなっている。専門家にとどまらず、より多くの人々に一読いただきたい好著である。

参考文献

野村宗訓「最終論議に向けて何をすべきか：求められる安定供給と競争の整合」、矢島正之「日本型電力自由化の展望」、白羽真「公正な競争環境の完全整備を：道半ばの制度改革」(特集 07 年度に始まる電力料金自由化論議)『エネルギー』日本工業新聞社、40(1)(通号 467)、2007年1月、101-108頁。

武石礼司「電気事業制度改革のこれまでの成果」、井上雅春「事業環境の変化と電力小売事業」、佐々田弘之「電力自由化における電力会社の取り組み、新たな展開」(特集 検証電力自由化)『電気協会報』日本電気協会、983号、2006年10月、6-21頁。

(京都大学大学院)